

O Badesul e a Política Industrial do Rio Grande do Sul

Marcelo de Carvalho Lopes

16

O Badesul e a Política Industrial do Rio Grande do Sul

MARCELO DE CARVALHO LOPES

RESUMO

Lembrando a política de promoção industrial e de proteção econômica associada ao modelo de desenvolvimento da economia brasileira desde os anos 1950, mediante o processo substitutivo de importações, passando pela posterior crise desse modelo e a adoção de políticas econômicas liberais nos anos 1990, este artigo destaca a nova proeminência, neste início de século, do Estado nacional como promotor do desenvolvimento econômico, social e sustentável do Brasil. A partir desse cenário, apresenta-se a Política Industrial do Rio Grande do Sul como microcosmo do que está sendo feito no plano nacional, inclusive citando o papel exercido pelo Badesul, como agência de fomento, no crédito ao desenvolvimento da economia gaúcha, como agente financeiro e à semelhança da função exercida pelo BNDES no Brasil. A conclusão deste artigo defende a presença do Estado, tanto nacional quanto subnacional, na formulação e na execução de políticas públicas de desenvolvimento.

ABSTRACT

This paper recalls the policy to foster industry and economic protection associated with Brazil's economic development model from the 1950s, when import substitution was employed, but later failed. It also refers to the 1990s, when liberal economic policies were adopted. Using these two economic models, this article highlights the new importance of the State in fostering economic, social and sustainable development in Brazil since the beginning of this century. With this scenario, the paper presents the industrial policy employed by the state of Rio Grande do Sul as a microcosm of what is being implemented at a national level. This includes analyzing Badesul's roles: a) as a support agency, which finances the development of state economy; and b) as a financial agent. Such roles are compared to the similar role the BNDES plays in Brazil. This article argues in favor of the presence of the State, at a national or subnational level, in formulating and implementing public development policies.

INTRODUÇÃO

A industrialização do Brasil a partir dos anos 1950 foi realizada ao abrigo do Modelo Substitutivo de Importações (MSI), no âmbito do qual foram ampla e explicitamente praticadas políticas e ações

públicas de promoção e de proteção às empresas industriais, visando à transformação de uma economia primário-exportadora e rural para uma economia urbano-industrial. Esse modelo de desenvolvimento econômico, que contou com forte participação do Estado na sua estrutura e na sua dinâmica, foi posto em xeque no fim dos anos 1970 por fatores internos e externos à economia brasileira. Entre as instituições públicas integradas a esse modelo destacaram-se o BNDES e os bancos de desenvolvimento.¹ A economia brasileira atravessou os anos 1980 em crise, em busca de uma nova estratégia de desenvolvimento. Essa busca desaguou no que se pode chamar de “estratégia de integração competitiva” da economia brasileira na economia mundial e, especialmente depois do bem-sucedido Plano Real, em 1994, entrou-se em uma fase de desestatização e de liberalização das políticas econômicas do país. Tudo em nome da almejada estabilização de preços, que deveria servir de base de apoio para alavancar novo ciclo de desenvolvimento social e de crescimento econômico do Brasil.

A segunda metade dos anos 1990 mostrou os primeiros sinais evidentes de melhorias na situação social dos brasileiros, melhorias estas ainda mais claras com a implantação e ampliação das políticas públicas de transferência de renda. Entretanto, o abandono de políticas públicas de promoção da economia e, em particular, da indústria, em prol de um modelo de regulação liberal da economia nacional, não encontrou o mesmo sucesso. A primeira década do século XXI já foi marcada pelo retorno ativo do Estado à frente de iniciativas de fomento ao desenvolvimento econômico do Brasil, movimento este que foi reforçado nesta segunda década. O mais vistoso resultado desse retorno do Estado nacional à frente de políticas industriais está, por enquanto, nas mais baixas taxas de desemprego da história recente da eco-

¹ Isso sem deixar de mencionar a importância da Finep – Inovação e Pesquisa, das universidades e dos núcleos de articulação com a indústria nacional, que tanto sucesso obtiveram na Telebras, Petrobras, Eletrobras, Siderbras e outras grandes iniciativas do Estado brasileiro ao abrigo do MSI.

nomia brasileira. Até a crise econômica e financeira internacional iniciada em 2007-2008, cujos impactos podem ser vistos até hoje na economia mundial, as taxas de crescimento econômico do Brasil também foram favorecidas pelas novas políticas públicas industriais implementadas desde 2003. Nos próximos anos, a retomada de taxas mais elevadas de crescimento deverá ser resultado de investimentos em infraestrutura tão carentes na quadra atual da economia brasileira. Mas, para isso, a moldura das políticas públicas de desenvolvimento do Brasil deverá ser, como já está em processo, ajustada para regular, atrair e ampliar o investimento privado em rodovias, ferrovias, aeroportos e portos.

No âmbito desse cenário retrospectivo e atual da economia brasileira, a finalidade deste artigo é apresentar a Política Industrial do Rio Grande do Sul como microcosmo do que está sendo feito no plano nacional e, à semelhança do papel que o BNDES desempenha no financiamento da formação de capital na economia brasileira, também destacar o papel do Badesul Desenvolvimento S.A. – Agência de Fomento/RS como instrumento de apoio financeiro de longo prazo à execução dessa política.

A POLÍTICA INDUSTRIAL DO RIO GRANDE DO SUL

Ao assumir a atual gestão 2011-2014 do Poder Executivo do estado do Rio Grande do Sul, o primeiro passo para a construção e seguimento da política pública de fomento à economia estadual foi a instituição do denominado Sistema de Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Sul (SDRS). No centro do SDRS está a Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, diretamente ligada ao governador do estado, por sua vez apoiado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. O Badesul é uma das instituições integrantes do SDRS.

A Política Industrial do Rio Grande do Sul foi lançada em 2012 e encontra-se tanto alinhada com o Plano Brasil Maior quanto estruturada em torno de cinco eixos estratégicos, os quais são:

Eixo I – Política Setorial;

Eixo II – Política da Economia da Cooperação;

Eixo III – Política da Firma;

Eixo IV – Instrumentos Transversais;

Eixo V – Infraestrutura para o Desenvolvimento.

A Política Setorial abrange programas setoriais e o Programa de Ações Internacionais. A Política da Economia da Cooperação compreende o Programa Estadual de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais, o Programa de Redes de Cooperação, o Programa de Apoio aos Polos Tecnológicos e o Programa Gaúcho do Cooperativismo Rural.

A Política da Firma inclui a Sala do Investidor, o Programa de Apoio à Captação de Recursos para Empresas Inovadoras e o Programa de Extensão Produtiva e Inovação. Os Instrumentos Transversais são o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul (Fundopem/RS), o Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial, o Programa de Apoio a Iniciativas Municipais, o Programa Pró-Inovação, o Programa Gaúcho de Parques Científicos e Tecnológicos (PGTec), o Investe/RS, o Inovacred e as instituições do Sistema Financeiro Gaúcho (Badesul, Banrisul e BRDE).

A Infraestrutura para o Desenvolvimento corresponde às ações de logística, de energia e de irrigação produzidas pelo governo do estado e as interfaces deste com provedores privados.

Política Setorial

Os setores estratégicos da Política Industrial do Rio Grande do Sul foram eleitos de acordo com a estratificação apresentada no Quadro 1.

O Badesul envolveu-se intensamente na formulação e na execução da Política Setorial, inclusive reorganizando suas instâncias operacionais de acordo com as mesmas categorias (Nova Economia e Economia Tradicional) adotadas pela Política Industrial do Rio Grande do Sul.

QUADRO 1 Economia nova e tradicional – setores

Setores nova economia	Setores economia tradicional
Prioritários	Prioritários
» Indústria oceânica e polo naval.	» Agroindústria – carne bovina, carne suína, avicultura, leite e derivados, arroz, soja e milho, vitivinicultura; » Automotivo e implementos rodoviários.
Preferenciais	Preferenciais
» Reciclagem e despoluição; » Energia eólica.	» Bens de capital – máquinas, equipamentos e implementos agrícolas e industriais; » Madeira, celulose e móveis.
Especiais	Especiais
» Biocombustíveis – etanol e biodiesel; » Semicondutores; » Saúde avançada e medicamentos; » Indústria da criatividade.	» Equipamentos para indústria de petróleo e gás; » Petroquímica, produtos de borracha e material plástico; » <i>Software</i> ; » Eletrônica, automação e telecomunicações; » Calçados e artefatos.

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI/RS).

Política da Economia da Cooperação

Os arranjos produtivos locais (APL) estratégicos adotados pela Política Industrial do Rio Grande do Sul distribuem-se na geografia do estado, e a distribuição espacial do conjunto de APLs implantados e apoiados pelo SDRS pode ser vista no Anexo. Cita-se que o Badesul está integrado como instrumento de financiamento de investimentos às empresas de cada APL, em especial aqueles ligados à metalmecânica, à tecnologia da informação, à agroindústria, ao moveleiro, aos polos navais e de alimentos.

Os Parques Tecnológicos do Rio Grande do Sul são apoiados no âmbito da Política Industrial, cabendo citar a importância do Parque Científico e Tecnológico da PUCRS (Tecnopuc – 60 empresas), do Parque Tecnológico de São Leopoldo (Tecnosinos – 52 empresas) e do Parque Tecnológico do Vale dos Sinos (Valetec – 21 empresas), nos quais 10 mil pessoas de alta qualificação técnica estão ocupadas. Mediante o Programa Gaúcho de Parques Científicos e Tecnológicos (PGTec), o governo do Rio Grande Sul provê recursos para a infraestrutura desses e de outros 11 parques tecnológicos em construção no estado.

Política da Firma

A Sala do Investidor é o principal destaque desse componente da Política Industrial. Isso porque permite o atendimento integral das empresas e dos empresários interessados em investir na economia do Rio Grande do Sul, pois reúne simultaneamente especialistas em crédito, em meio ambiente, em tributação, em incentivos financeiros e fiscais e em outras áreas vitais para a promoção do investimento. A importância da Sala do Investidor pode ser atestada pela carteira de projetos gerenciados no seu âmbito, apresentada na Tabela 1.

TABELA 1 Desempenho da Sala do Investidor – 2011-2013

Status na carteira de projetos	Número de projetos	Investimento (R\$)	Empregos diretos
Projetos ativos	265	28.574.720.854,12	46.715
» Negociados (investimentos definidos para RS)	176	20.106.875.976,73	23.268
» Em negociação	89	8.467.844.877,39	23.447
Projetos concluídos	13	504.361.666,34	4.007
Total geral	278	29.079.082.520,46	50.722

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI/RS).

Instrumentos Transversais

O Fundopem/RS e o Pró-Inovação são os principais destaques da Política Industrial do RS no que se refere a instrumentos de incentivos financeiros e fiscais para a promoção de investimentos na economia gaúcha. A estes se juntou em 2013 o Inovacred, com recursos da Finep – Inovação e Pesquisa, que provê crédito concessional para o financiamento de projetos de inovação.

O PAPEL DO BADESUL

Cabe ao Badesul atuar, de acordo com as diretrizes estratégicas estabelecidas pelo SDRS, no apoio à execução da Política Industrial estadual, por meio do financiamento a investimentos, da promoção institucional à inovação, da atração de investimentos e da aplicação de novo instrumento de suporte empresarial à economia gaúcha, que é a subscrição de cotas em fundos de investimentos em participações.

Os produtos e serviços operados pelo Badesul são listados a seguir e relacionados com seus públicos relevantes:

- a. crédito empresarial: empresas industriais e comerciais;
- b. crédito público: prefeituras municipais;
- c. crédito rural: produtores agropecuários, agroindústrias;
- d. crédito à inovação: empresas inovadoras;
- e. cartas-fiança: empresas em geral;
- f. participações: fundos de investimento privados;
- g. serviços: governo do estado e fundos públicos estaduais.

No que se refere às fontes de recursos da instituição, os produtos financeiros operados pelo Badesul correspondem, essencialmente, às linhas de crédito e programas de financiamento oferecidos pelo Sistema BNDES. De forma complementar, a instituição opera com produtos financeiros assentados em recursos próprios e, cabe destacar, também captados com a Caixa Econômica Federal (CEF) e com a Finep – Inovação e Pesquisa.

OPERAÇÕES DESEMBOLSADAS

O apoio financeiro ao desenvolvimento da economia gaúcha proporcionado pelo Badesul corresponde ao financiamento de projetos de investimentos, à prestação de fianças e à subscrição de quotas em fundos de participações de interesse da economia gaúcha (Tabela 2).

TABELA 2 Liberações a projetos de investimentos em 2011-2013 pelo Badesul (valores monetários em R\$ mil)

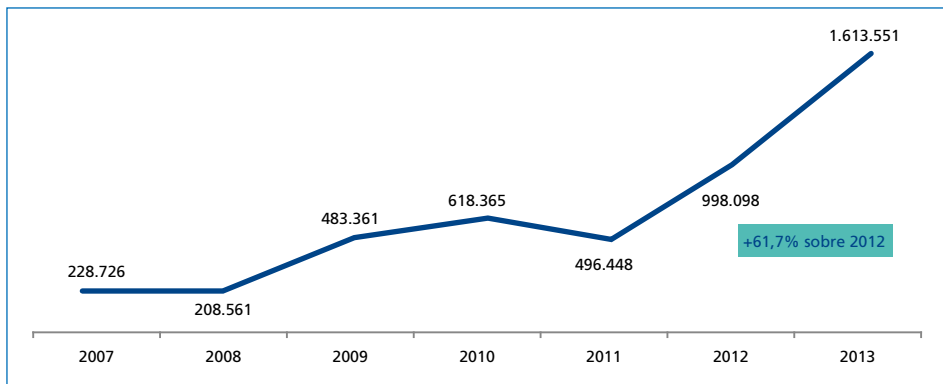
Discriminação	Valor 2011	Valor 2012	Valor 2013	% 2012-2013 Valor
Crédito ao setor público	34.745	78.116	41.059	(47,4)
Crédito rural e agroindustrial	198.685	273.496	654.091	139,2
Crédito empresarial*	239.728	601.718	860.060	42,9
Cartas-fiança**	23.290	44.768	58.341	30,3
Total operações de crédito	496.448	998.098	1.613.551	61,7
Fundos de investimento	-	1.613	384	(76,2)
Total geral	496.448	999.711	1.613.935	61,4

Fonte: Badesul.

* No crédito empresarial estão incluídas as operações de crédito à inovação e de renegociação.

** Valor correspondente às garantias prestadas pelo Badesul a seus clientes.

GRÁFICO 1 Evolução dos desembolsos de operações de crédito pelo Badesul – 2007-2013 (valores em R\$ mil)



Fonte: Badesul.

Destaques operacionais 2011-2013

- » **Segundo principal agente financeiro do BNDES no Rio Grande do Sul.** O Badesul deixou o quinto lugar em 2011 e tornou-se, em 2013, o segundo maior agente financeiro do BNDES para a economia do Rio Grande do Sul, perdendo somente para o Banco do Brasil, que é o maior banco do país e um dos cinquenta maiores bancos do mundo, possuindo presença em todos os municípios gaúchos.
- » **Convergência com a Política Industrial do Rio Grande do Sul.** A Tabela 3 mostra os principais setores da economia gaúcha apoiados em 2011-2013, os quais guardam relação direta com as prioridades da Política Industrial do Rio Grande do Sul.
- » **Modernização do agronegócio.** Em 2013, o Badesul desembolsou R\$ 654,1 milhões para a execução de investimentos na economia agropecuária e agroindustrial do Rio Grande do Sul, em especial tratores, colheitadeiras, implementos agrícolas, equipamentos de irrigação, açudes, correção de solos, armazenagem e tantos outros fins convergentes com a modernização do setor primário gaúcho.

TABELA 3 Setores financiados pelo Badesul, 2011-2013

Setores	Nº de projetos	Valor liberado (R\$)
Indústria oceânica e polo naval	4	116 milhões
Biocombustíveis	6	262 milhões
Semicondutores	2	83 milhões
Energia eólica	9	144 milhões
Saúde avançada e medicamentos	7	63 milhões
Automotivo e implementos rodoviários	17	138 milhões
Madeira, celulose e móveis	23	130 milhões
Calçados e artefatos	25	40 milhões
Produtos de borracha e material plástico	19	74 milhões
Agropecuária e agroindústria	2.386	1,27 bilhão
Máquinas e implementos agrícolas	17	138 milhões
Logística	55	276 milhões
Serviços	84	234 milhões
Geração e distribuição de energia	6	56 milhões
Badesul cidades	118	136 milhões
Inovacred	1	0,3 milhão
Total	2.775	1,89 bilhão

Fonte: Badesul.

- » **Expansão e modernização empresarial.** Em consonância com as prioridades definidas pela Política Industrial do governo do estado, o Badesul desembolsou, em 2013, R\$ 860,1 milhões para a execução de projetos empresariais ligados à economia tradicional e à nova economia do Rio Grande do Sul, bem como para o crédito à inovação. Deve-se agregar a esse valor a emissão de cartas-fiança no valor total de R\$ 58,3 milhões no exercício passado, serviço financeiro destinado a garantir o acesso de clientes do Badesul a outras linhas de crédito de longo prazo para investimentos não operados pela instituição, em especial ligados à pesquisa e ao desenvolvimento de novos produtos e processos.
- » **Desenvolvimento da nova economia gaúcha.** Dentre os projetos de investimento apoiados pelo Badesul, merecem destaque pelo seu significado para a transformação do perfil econômico do Rio Grande do Sul a indústria de biodiesel, o polo naval de Charqueadas, o polo naval, logístico e portuário de Rio Grande e a indústria de semicondutores.

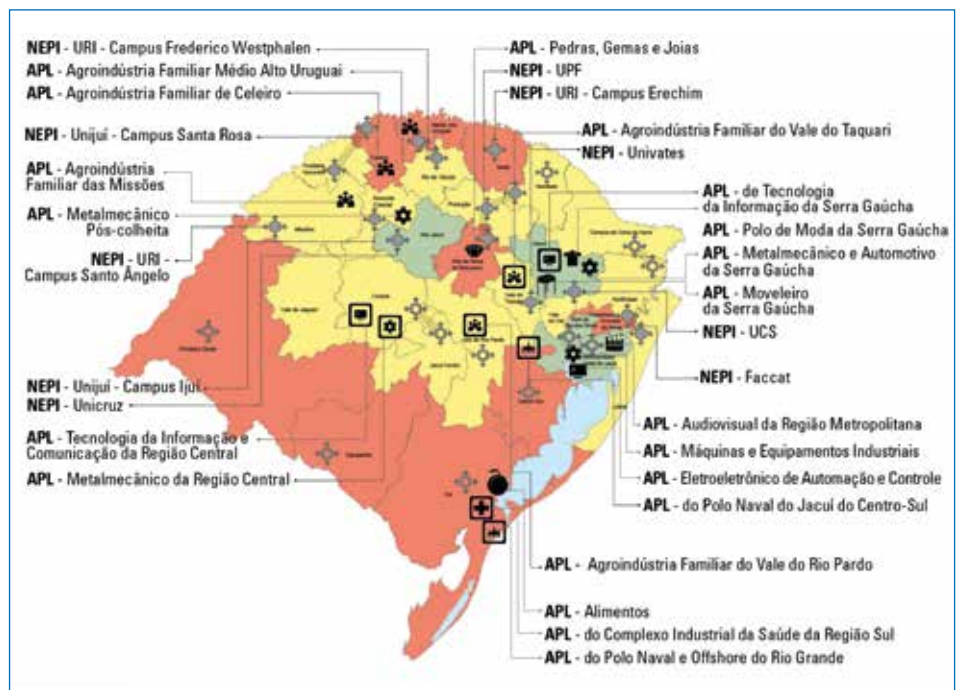
- » **Defesa da economia tradicional do Rio Grande do Sul.** O Badesul também financiou os investimentos e o capital de giro requerido para a modernização e a produção das indústrias de alimentos, calçados, química, metalúrgica, mecânica, elétrica e de outras atividades com presença tradicional na história industrial da economia gaúcha. Isso porque suas cadeias produtivas continuarão a contribuir para a diversificação e o adensamento da economia do Rio Grande do Sul e, portanto, permanecerão como âncoras relevantes para a geração de tecnologia, emprego e renda para os habitantes desse estado.
- » **Pioneirismo no apoio à inovação.** Tendo sido o primeiro agente financeiro credenciado pela Finep – Inovação e Pesquisa para financiar projetos de inovação empresarial na economia gaúcha, o Badesul opera o programa Inova-cred, contando com até R\$ 80 milhões para o citado fim.
- » **Novos passos no mercado de capitais.** O Badesul sempre exerceu suas atividades no âmbito do mercado de crédito de longo prazo a investimentos. Mas a emergência do mercado de capitais como fonte de apoio financeiro complementar ao desenvolvimento empresarial da economia gaúcha ensejou a decisão estratégica do governo estadual de direcionar o Badesul também para a subscrição de cotas em fundos de participações em empresas alinhadas com as prioridades de desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul. Nessa linha, o Badesul, que tinha subscrito, em 2011, R\$ 10 milhões no fundo CRP Empreendedor, em 2013 aprovou igual valor para a subscrição de quotas no fundo Criatec II, lançado pelo BNDES.

CONCLUSÃO

O propósito deste artigo é o de defender a importância da presença do Estado, tanto nacional quanto subnacional, na formu-

lação e na execução de políticas públicas de desenvolvimento econômico, na forma do que aqui foi tratado genericamente como políticas industriais. A história econômica das nações e o sucesso destas nesse campo estão ligados à atuação integrada entre Estado e iniciativa privada para o desenvolvimento da cidadania e para a defesa dos seus interesses estratégicos.

ANEXO APLs implantados e apoiados pelo SDRS



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI/RS).